KIESRAAD

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

KIESRAAD

Datum
22 april 2015

Ons kenmerk
2015-0000158435

Inlichtingen
mr. W.A.E. Brüheim
T +31 (0) 70 426 6266
F +31 (0) 70 345 0879

Uw kenmerk
2015-0000128489

Bezoekadres
Herengracht 21
2511 EG 's-Gravenhage
Nederland

Postadres
Postbus 20011
2500 EA 's-Gravenhage
Nederland

Internetadres
http://www.kiesraad.nl

E-mailadres
kiesraad@kiesraad.nl

Onderwerp
Advies Wijziging Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal

1. Inleiding

In uw brief van 5 maart verzocht u de Kiesraad te adviseren over het ontwerpvoorstel van wet tot Wijziging van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming voor experimenten met een nieuw stembiljet in het stemlokaal (hierna: het ontwerpvoorstel).

2. Samenvatting

De Kiesraad ondersteunt uw voornemen om het onderzoek naar een nieuw stembiljet voor kiezers in het stemlokaal te hervatten. Hij kan zich ook vinden in uw beslissing om een experiment uit te voeren met het stembiljet dat, blijkens evaluatie, al eens succesvol door Nederlandse kiezers in het buitenland is gebruikt. Wel herinnert de Raad aan een eerder gemaakte opmerking dat de voorgestelde regeling, waarbij een stem op een partij geldt als een stem op de lijsttrekker van die partij, ertoe kan leiden dat sluipenderwijs de partijstem in het Nederlandse kiesstel wordt ingevoerd. Naast het experiment met een nieuw stembiljet continueert u het onderzoek naar een stemprinter en stemmenteller. Dit roept de vraag op wat de verhouding is tussen deze twee ontwikkeltrajecten, en of op basis van het huidige wetsvoorstel in de toekomst eventueel ook experimenten met een stemprinter en/of stemmenteller gehouden kunnen worden. De Kiesraad zou dit een wenselijke ontwikkeling vinden.

Het ontwerpvoorstel voorziet in de mogelijkheid logo's van politieke partijen en foto's van kandidaten op stembiljetten af te drukken. De Kiesraad stelt voor de registratieprocedure voor logo's te vereenvoudigen in die zin dat de aanlevering van één formaat logo afdoende wordt geacht. Met betrekking tot de foto's ziet de Kiesraad complicaties in de uitvoering en wijst op mogelijk onbedoelde gevolgen als beïnvloeding van stemgedrag. Geadviseerd wordt in de toelichting de voor- en nadelen van de publicatie van foto's van kandidaten op het stembiljet nader uiteen te zetten.

3. Algemene opmerkingen

Bij de afgelopen Europees Parlementsverkiezing is voor het eerst geëxperimenteerd met een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland. Kiezers kleuren daarop twee vakjes in: één voor de partij en één voor een nummer dat correspondeert met de plaats op de kandidatenlijst van de persoon waarop zij willen stemmen. Eerdere testen met dit model stembiljet lieten een toename van het aantal ongeldige stemmen zien.[1] Bij dit experiment zijn er echter minder ongeldige stemmen uitgebracht en de stembiljetten konden sneller worden geteld. Gelet op deze resultaten, en in lijn met een eerder advies van de Kiesraad, bent u van plan het onderzoek naar een ander papieren model stembiljet voor kiezers in het stemlokaal te hervatten.[2]

Voortbouwend op de positieve resultaten van het experiment met een nieuw stembiljet voor Nederlandse kiezers in het buitenland, heeft u een sterke voorkeur om hetzelfde stembiljet ook bij experimenten in stemlokalen te gebruiken. Dat model heeft ook de voorkeur van de Kiesraad. Voor het geval dat stembiljet voor gebruik in het stemlokaal toch minder geschikt blijkt, schept het ontwerpvoorstel ook ruimte om experimenten met andere stembiljetten en -methoden te organiseren. De ervaring met de introductie van een nieuw stembiljet in Schotland (2007), heeft laten zien dat voorlichting van kiesgerechtigden over de wijze van stemmen een grote invloed heeft op de gepercipieerde geschiktheid van het stembiljet.[3] Bovendien kennen ook de twee in de concepttoelichting uitgewerkte alternatieve modellen hun voor- en nadelen en moet kiezers de tijd worden gegund om vertrouwd te raken met de nieuwe manier van stemmen. In dit licht pleit de Kiesraad ervoor om bij tussentijdse evaluaties primair te zoeken naar mogelijkheden tot verbetering van de gekozen stemmethode of de voorlichting daarover en vooralsnog terughoudend te zijn met experimenten met andere modellen.[4]

Parallel aan de experimenten met een nieuw papieren stembiljet voor kiezers die hun stem uitbrengen in een stemlokaal, blijft u onderzoek doen naar de invoering van een stemprinter en stemmenteller.[5] De Kiesraad adviseert u in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van dit ontwerpvoorstel tot het onderzoek naar elektronisch stemmen en tellen. In dit verband rijst ook de vraag of dit ontwerpvoorstel al een voldoende juridische basis biedt voor het eventueel in de toekomst laten plaatsvinden van een experiment met een elektronische stemprinter en/of stemmenteller. Een dergelijk experiment ligt immers in het verlengde van de thans voorgestelde experimenten. Als een verantwoorde techniek die kan worden ingezet ter ondersteuning van het verkiezingsproces beschikbaar is, is de Kiesraad er voorstander van dat de regelgeving hier al op experimenteerbasis ruimte voor biedt.

4. Het gebruik van logo's op stembiljetten

Het gebruik van logo's op stembiljetten zal het verkiezingsproces voor laaggeletterden toegankelijker maken, doordat de kandidatenlijsten van de politieke partijen beter van elkaar te onderscheiden zullen zijn. De Kiesraad onderschrijft uw voornemen een experiment te houden met het gebruik van logo's op stembiljetten in het stemlokaal. Daarbij adviseert hij wel om politieke groeperingen bij de registratie

---

[1] Firmm, 4DMS en Universiteit Utrecht, 'Rapportage van ontwerpen en testen van nieuwe concepten stembiljetten die elektronisch kunnen worden geteld', 16 oktober 2013, p. 140-141. (Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 31 142 nr. 37).
[2] Advies van de Kiesraad van 17 mei 2013 over het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, p. 2. Alle adviezen van de Kiesraad zijn gepubliceerd op www.kiesraad.nl.
[3] Th.C. Lundberg, 'An Opposing View of Scotland's Ballot Paper Problem: Arbuthnott and the Government had the Right Idea', *The Political Quarterly (79) 2008, vol. 4,* p. 569-577.
[4] Advies van de Kiesraad d.d. 5 november 2012 over de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centraal tellen, p. 3.
[5] Kamerstukken II 2014/15, 33829 nr. 6.

van hun logo niet langer drie formaten van het logo,[6] maar slechts één, te laten aanleveren aan de centraal stembureaus. In de praktijk leidt de vereiste aanlevering van drie identieke logo's met eenzelfde hoogte- maar een verschillende breedtemaat tot verwarring. Als sprake is van een samenvoeging van aanduidingen, dan kan het centraal stembureau het logo naar rato verkleinen. Strikt genomen zijn de kleinere logo's daarom niet noodzakelijk.

5. Het gebruik van foto's op stembiljetten

Het ontwerpvoorstel bevat ook een bepaling die het mogelijk maakt foto's van de kandidaten op het stembiljet te publiceren. Dat is in Europa ongebruikelijk. Het komt wel voor in ontwikkelingslanden met veel laaggeletterden, zoals in Afrika en Latijns Amerika.[7] Hoewel niet uitgesloten is dat het gebruik van foto's het verkiezingsproces voor laaggeletterden toegankelijker kan maken, blijkt uit wetenschappelijk onderzoek ook dat het afdrukken van foto's op het stembiljet het stemgedrag van kiezers beïnvloedt.[8] Dit effect doet zich met name voor bij zwevende kiezers. De gelaatskenmerken van kandidaten op foto's blijken een significante invloed te hebben op de verkiezingsuitslag.[9] In navolging van een eerder advies hieromtrent van de Afdeling advisering van de Raad van State,[10] adviseert de Kiesraad in de memorie van toelichting een nadrukkelijke afweging te maken tussen de voor- en de nadelen van het opnemen van foto's van kandidaten op het stembiljet.

In het kiesrecht is het papieren proces leidend. Dat geldt ook voor de kandidaatstelling.[11] Met het oog hierop vraagt de Kiesraad uw aandacht voor de uitvoerbaarheid van de regeling en de kosten die daarmee gemoeid zijn. Allereerst wijst de Raad erop dat het koppelen van een digitaal bestand aan de juiste papieren instemmingsverklaringen, vraagt om uiterste zorgvuldigheid en een taakverzwaring betekent voor de centraal stembureaus bij het vaststellen van de kandidatenlijsten en voor de gemeenten bij het drukken daarvan. Daarenboven vindt het onderzoek van de kandidatenlijsten en het druk- en verspreidingsproces daarvan ook nu al onder grote tijdsdruk plaatst, terwijl fouten in dit proces ernstige gevolgen kunnen hebben voor het verdere verloop van de verkiezing. De Kiesraad vertrouwt er dan ook op dat in de evaluaties van de experimenten zorgvuldig in kaart wordt gebracht welke gevolgen het plaatsen van logo's en/of foto's heeft voor dit proces, inclusief de extra werklast en de daarmee gemoeide kosten.

Bij het vaststellen van de eisen die aan foto's van kandidaten worden gesteld, kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij de regels die gelden voor pasfoto's in identiteitsdocumenten.[12] Het inleveren van een foto ten behoeve van de kandidaatstelling is optioneel. Desalniettemin wordt het ontbreken van een foto in de ontwerpregeling aangemerkt als verzuim. Wordt niet alsnog een foto van de kandidaat ingeleverd, dan blijft de naam van de kandidaat echter gewoon op de kandidatenlijst staan. De voorgestelde regeling wijkt hiermee af van het stelsel dat in de Kieswet is neergelegd. Volgens het stelsel van de Kieswet leidt een niet hersteld

---

[6] Art. 3 lid 1 Tijdelijke experimentenregeling stembiljetten voor kiezers buiten Nederland.
[7] A. Reynolds, M. Steenbergen, 'How the world votes: The political consequences of ballot design, innovation and manipulation', *Electoral Studies (25)* 2006, p. 570-598.
[8] R. Johns en M. Stephard, 'Facing the Voters: The Potential Impact of Ballot Paper Photographs in British Elections', *Political Studies* 2011, vol. 59, p. 636-658.
[9] C.Y. Olivola en A. Todorov, 'Elected in 100 milliseconds: Appearance-Based Trait Inferences and Voting', *Journal of Nonverbal Behavior* (34) 2010, issue 2, p. 83-110.
L. Lausten, 'Decomposing the Relationship Between Candidates', Facial Appearance and Electoral Success', *Political Behavior* (36) 2014, issue 4, p. 777-791.
[10] Kamerstukken II 2012/13, 33 573, nr. 4, p. 4.
[11] Art. H 3 lid 1 Kieswet.
[12] Art. 27 lid 1 Paspoortwet jo. art. 28 lid 2 Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001 jo. Bijlage L. Zie ook: http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identificatie/eisen-pasfoto-paspoort-id-kaart.

verzuim bij een kandidatuur van één van de kandidaten altijd tot schrapping van deze kandidaat van de lijst. De Kiesraad adviseert aan te sluiten bij het huidige stelsel en het ontbreken van een foto niet als herstelbaar verzuim aan te merken. In plaats daarvan kan geregeld worden dat een kandidaat gedurende de verzuimherstelperiode alsnog een foto kan aanleveren.

6. Introductie van de partijstem
De Nederlandse Kieswet gaat uit van een systeem waarin alleen stemmen die expliciet op een kandidaat zijn uitgebracht, worden geteld. Eerder heeft de Raad in zijn advies over het experiment met een nieuw model stembiljet voor kiezers in het buitenland de zorg geuit dat het experiment leidt tot een sluipenderwijze invoering van de partijstem in het Nederlands kiesrecht.[13] Dit ontwerpvoorstel zet in zekere zin opnieuw een stap in die richting. Introductie van de partijstem in een kiesstelsel dat tot nu toe nauwelijks notie geeft van het bestaan van politieke partijen is een principiële verandering. De Kiesraad zou graag zien dat in de toelichting bij het wetsvoorstel wordt ingegaan op de ervaringen die met het nieuwe stembiljet zijn opgedaan bij de recente Europese parlementsverkiezing zijn opgedaan ter zake van het stemmen door Nederlanders woonachtig in het buitenland.

7. Evaluatie
Het ontwerpvoorstel voorziet in verlenging van de werkingsduur van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming. Daardoor kunnen bij meer verkiezingen experimenten met een ander stembiljet worden gehouden. De Kiesraad gaat ervan uit dat na ieder experiment een evaluatie daarvan gehouden wordt. Op die manier kan bij iedere verkiezing geleerd worden van de ervaringen die bij de vorige verkiezing met experimenten zijn opgedaan. Naast de in de toelichting opgenomen criteria, adviseert de Kiesraad overigens ook te evalueren of de experimenten meer kiezers in staat stellen zelfstandig hun stem uit te brengen en of dit bijdraagt aan de betrouwbaarheid van de stemopneming. Indien een experiment wordt gehouden waarbij kiezers niet expliciet een keuze voor een kandidaat moeten maken, maar ook kunnen volstaan met het aanwijzen van de politieke groepering die hun voorkeur heeft, adviseert de Kiesraad daarenboven ook te evalueren hoe vaak door kiezers van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

DE KIESRAAD,
voor deze,

H.R.B.M. Kummeling,
voorzitter

M. Bakker,
secretaris-directeur

[13] Advies van de Kiesraad d.d. 17 mei 2013 over het Tijdelijk experimentenbesluit stembiljetten en centrale stemopneming, p. 3-4.